

На правах рукописи

Романова Вера Витальевна

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА

**12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени кандидата
юридических наук**

Казань 2007

Диссертация выполнена на кафедре теории и истории государства и права Образовательной автономной некоммерческой организации «Волжский университет имени В.Н. Татищева» (институт) г. Тольятти.

Научный руководитель

доктор юридических наук, профессор
Хачатуров Рудольф Левонович

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор
Иван Николаевич Сенякин;

кандидат юридических наук, доцент
Денис Николаевич Горшунов

Ведущая организация – ГОУ ВПО «Самарский государственный экономический университет»

Защита состоится 20 сентября 2007 года в 10 часов на заседании диссертационного совета К. 212.08.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при ГОУ ВПО «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, аудитория 324.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского ГОУ ВПО «Казанский государственный университет».

Автореферат разослан «__» августа 2007 года.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена изменениями, происходящими в процессе реформирования всех сфер государственной и общественной жизни, а также совокупностью методологических, теоретических и практических факторов, определяющих особое место и значение юридической ответственности государства в правовой системе общества и в международных отношениях. В период осуществления реформ, перехода к рыночной экономике, демократизации социальной, экономической и политической жизни общества возрастает роль и значение юридической ответственности государства, объективная потребность в существовании которой предопределена поставленной задачей построения правового государства и воплощения в реальность принципа взаимной ответственности личности и государства.

В настоящее время одновременно с утверждением общечеловеческих ценностей в обществе происходит значительный рост правонарушений, совершаемых государством, государственными органами и их должностными лицами. За последние 10-15 лет такие негативные явления, как правовой нигилизм и идеализм, нарушение прав и свобод человека, волокита в разрешении дел, отсутствие реагирования на обращения граждан, подмена законности политической целесообразностью, взяточничество и коррупция, безответственность практически всех структур государственной власти приобрели катастрофические размеры. Не является редкостью и принятие органами государственной власти подзаконных актов, которые противоречат Конституции РФ, федеральным законам и нарушают права человека.

В предупреждении и снижении уровня правонарушаемости не последняя роль принадлежит юридической ответственности государства, которая одновременно выступает средством защиты от государственного и чиновничьего

произвола, входит в систему сдержек и противовесов и гарантирует реализацию прав и свобод человека и гражданина.

Однако многие законоположения об ответственности государства и его органов носят декларативный характер, а государство за свои просчеты не устанавливает юридическую ответственность. Между тем принцип неотвратимости юридической ответственности должен распространяться не только на граждан, но и на государство. До настоящего времени возмещение ущерба, причиненного органами государственной власти, находится в прямой зависимости от наличия средств в бюджете, количество которых устанавливают сами государственные органы, что обуславливает неполное восстановление имущественной сферы потерпевшего. Кроме того, существующая система иммунитетов некоторых категорий государственных служащих делает их ответственность декларативной и исключает их реальное привлечение к юридической ответственности. Поэтому практическую значимость представляет разработка механизмов реализации юридической ответственности государства, его органов и должностных лиц, что гарантировало бы эффективную защиту прав и свобод человека, восстановление его прав и имущественной сферы.

В настоящее время очевидна необходимость создания целостной научной доктрины юридической ответственности государства, которая бы давала комплексное представление об его ответственности в различных правоотношениях, т.к. деятельность законодателя и правоприменителя во многом зависит и от результатов деятельности юридической науки. Однако в юридической науке отсутствует единая концепция юридической ответственности государства, остаются спорными проблемы ее понятия, соотношения с ответственностью государственных органов и их должностных лиц. Действующее законодательство, устанавливающее ответственность государства, характеризуется пробельностью и коллизиями. Так, продолжает оставаться дискуссионной проблема фактического основания юридической ответственности государства и слабо разработанными проблемы вины государства, его органов и должностных лиц.

Степень разработанности темы. В теории государства и права накоплен значительный объем знаний, посвященных общему понятию юридической ответственности, ее системе, нормативной основе, принципам, функциям, основаниям возникновения и прекращения. Данным проблемам посвятили свои труды такие ученые, как Б.Т. Базылев, С.Н. Братусь, С.Н. Кожевников, В.Н. Кудрявцев, П.А. Кабанов, О.Э. Лейст, Д.А. Липинский, Н.И. Матузов, М.Б. Мироненко, П.Е. Недбайло, М.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин, М.П. Трофимова, Е.В. Черных, Р.Л. Хачатуров, Р.Г. Ягутян и др.

Однако проблема юридической ответственности государства является относительно новой для отечественной науки. Длительное время ввиду политических и идеологических причин представители правовой науки, в частности С.А. Авакьян, В.А. Василенко, Л.В. Бойцова, Т.Д. Зражевская, Д.Б. Левин, Н.М. Колосова, Г.И. Курдюков, П.М. Курис, И.И. Лукашук, Л.Х. Мингазов, Г.И. Тункин, ставили о ней вопрос только в рамках международно-правовой ответственности либо при исследовании конституционной ответственности. Проблемы гражданско-правовой ответственности государства исследовались в работах С.Ю. Рипинского, Н.А. Кириловой, С.Б. Цветкова, В.Ф. Яковлева, О.А. Символова и других ученых. Однако до настоящего времени юридическая ответственность государства как целостное правовое явление, включающее позитивный и негативный аспекты реализации, не стала предметом самостоятельного исследования, которое охватывало бы все сферы правоотношений, в которых она функционирует, применительно к современным условиям.

Цель и задачи исследования. Цель исследования состоит в комплексном теоретическом анализе юридической ответственности государства и ее соотношения с ответственностью органов государственной власти и их должностных лиц.

Достижение поставленной цели реализуется через решение следующих задач:

определить понятие и выявить сущность юридической ответственности государства;

дать характеристику формальных и фактических оснований юридической ответственности государства;

раскрыть соотношение юридической ответственности государства и юридической ответственности государственных органов;

выявить соотношение юридической ответственности государства и юридической ответственности должностных лиц;

обобщить выводы отраслевых юридических наук по проблемам юридической ответственности государства;

определить общее и особенное в международно-правовой, гражданско-правовой и конституционной ответственности государства;

разработать рекомендации, направленные на совершенствование действующего законодательства, устанавливающего юридическую ответственность государства.

Объектом исследования выступают общественные отношения, функционирующие в сфере установления и применения юридической ответственности государства, его органов и должностных лиц.

Предметом исследования являются правовые нормы, устанавливающие юридическую ответственность государства, его органов и должностных лиц; проблемы соотношения юридической ответственности государства с юридической ответственностью его органов и должностных лиц; особенности видов юридической ответственности государства.

Методология исследования. В диссертационной работе применялись общенаучные методы и способы научного познания: диалектический, исторический, анализа и синтеза, дедукции и индукции, системный, функциональный, структурный. Автор использовал частнонаучные методы исследования - сравнительно-правовой, структурно-правовой, формально-юридический. Использовались философские категории и законы перехода количественных изменений в качественные, отрицания отрицания, единства и борьбы противоположностей и др.

Теоретическую основу исследования составили научные труды в области теории государства и права и отраслевых юридических наук следующих ученых: С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, Б.Т. Базылева, М.И. Байтина, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, К.С. Бельского, С.Н. Братуся, Л.В. Бойцова, В.А. Василенко, В.М. Ведяхина, Н.В. Витрука, И.А. Галагана, Т.Д. Зражевской, С.Н. Кожевникова, С.А. Комарова, Н.М. Колосовой, М.А. Краснова, Г.И. Курдюкова, П.М. Куриса, В.Н. Кудрявцева, Н.А. Кириловой, Д.А. Липинского, И.И. Лукашука, О.Э. Лейста, Д.Б. Левина, Ю.С. Решетова, С.Ю. Рипинского, Н.С. Малеина, А.В. Малько, Н.И. Матузова, М.Б. Мироненко, А.С. Мордовца, Л.С. Мингазова, Ю.С. Решетова, И.С. Самощенко, Ю.Н. Старилова, М.С. Строговича, О.А. Символокова, В.А. Тархова, М.П. Трофимовой, Г.И. Тункина, М.Х. Фарукшина, Ф.Н. Фаткуллина, Р.Л. Хачатурова, М.Д. Шиндяпиной, А.Ф. Черданцева, Е.В. Черныха, В.Ф. Яковлева и др.

Новизна исследования заключается в том, что впервые в данной работе юридическая ответственность государства исследуется комплексно, как целостное правовое явление, включающее позитивный и негативный аспекты реализации, с учетом ее функционирования в различных общественных отношениях: гражданско-правовых, конституционных и международных. Согласно данному подходу и формулируются определение понятия ответственности государства, его формальные и фактические основания и иные концептуальные положения.

Новизну определяет и сам подход к исследованию, когда обосновывается, что ответственность государства выражается не только непосредственно, но и опосредованно, через юридическую ответственность его органов и должностных лиц. В этой связи предлагается широкий и узкий подход к рассмотрению юридической ответственности государства. В диссертационной работе обобщены выводы отраслевых юридических наук по проблемам юридической ответственности государства.

Кроме того, в работе обосновываются и выносятся на защиту новые или содержащие элементы новизны следующие положения:

1. Юридическая ответственность государства - это юридическая обязанность государства, его органов и (или) должностных лиц (носителей государст-

венной власти) соблюдать, исполнять, использовать и применять предписания национальных и международно-правовых норм, реализующаяся в их правомерной деятельности, а в случае совершения правонарушения обязанность восстановить нарушенные права, возместить причиненный ущерб и претерпеть правоограничения, предусмотренные санкцией нарушенной нормы.

2. Юридическая ответственность государства может реализовываться, во-первых, как позитивная - в форме соблюдения, исполнения, использования и применения правовых норм, что находит выражение в его правомерной деятельности или правомерном поведении должностных лиц; во-вторых, как негативная - в форме несения самим государством тех последствий, которые предусмотрены санкцией нарушенной нормы, восстановления прав граждан, юридических лиц, других государств, а также возмещения причиненного им ущерба.

3. Юридическую ответственность государства необходимо рассматривать в широком и узком смысле. Государство осуществляет свою деятельность через уполномоченные им органы государственной власти и их должностных лиц. В широком смысле юридическая ответственность государства выражается через международно-правовую, конституционную, гражданско-правовую, административную, уголовную и дисциплинарную ответственность, т.к. в случае правомерного поведения и в случае совершения правонарушения действия соответствующих органов и их должностных лиц - это действия самого государства. При этом субъекты административной, уголовной и дисциплинарной ответственности могут быть только индивидуальными, которыми выступают государственные служащие - носители государственной власти. При привлечении их к ответственности государство отвечает не непосредственно, а опосредованно, путем порицания деятельности своих представителей.

4. В узком смысле ответственность государства как обособленного образования может быть международно-правовой, конституционной и гражданско-правовой. Особенностью конституционной ответственности выступает принятие и применение законов, направленных на восстановление прав граждан и причиненного им ущерба (ФЗ РФ «О реабилитации репрессированных народов»; ФЗ РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» и др.).

5. Соотношение юридической ответственности государства и государственного органа заключается в том, что государство отвечает через применение мер юридической ответственности к государственным органам. Ответственность государственных органов может проявляться на двух уровнях: друг перед другом; перед гражданами и юридическими лицами.

6. Одной из особенностей ответственности государства является то, что оно само устанавливает в отношении себя меры ответственности посредством законодательной деятельности или путем присоединения к международно-правовым договорам, конвенциям, соглашениям и т.п. Существование фактической ответственности государства, обеспеченной конкретными механизмами реализации, зависит от того, насколько оно приблизилось к идеалу правового государства, и степени сформированности гражданского общества, которое выступает одним из рычагов, приводящих в действие законодательный механизм по закреплению юридической ответственности государства.

7. Формальные основания юридической ответственности государства могут содержаться во внутригосударственных нормативно-правовых актах; гражданско-правовых договорах с участием государства и его органов; международно-правовых договорах; решениях международных судов и организаций, имеющих обязательную силу; отдельных односторонних актах государства.

8. Фактическим основанием юридической ответственности государства выступает правонарушение. Правонарушение, совершаемое государством, - это общественно опасное противоправное деяние самого государства, его органов или должностных лиц, за совершение которого предусмотрена юридическая ответственность. Исходя из узкой трактовки юридической ответственности государства фактическим основанием выступают международно-правовые, гражданско-правовые и конституционные правонарушения. При включении в перечень субъектов конкретных носителей государственной власти - должностных лиц фактическим основанием могут являться административные, дисциплинарные и уголовные правонарушения.

9. Особенности конституционной ответственности государства предопределяются спецификой формальных и фактических оснований, существующей

системой иммунитетов, а также неблагоприятными последствиями, которые не носят имущественного характера, а состоят в восстановлении нарушенных прав, прекращении деятельности (расформировании, переизбрании) государственных органов и должностных лиц и изменении их правового статуса.

10. Компенсационные выплаты гражданам за ущерб, причиненный государственными органами и их должностными лицами, зависят от их предусмотренности в ФЗ «О бюджете РФ», ввиду чего возможно возмещение не в полном объеме и неисполнение решений суда. Поэтому необходимо разработать механизм реальной ответственности государства. Следует разработать и принять ФЗ «Об основах юридической ответственности государства, его органов и должностных лиц в РФ». Основными целями данного закона должны стать: унификация терминов в сфере юридической ответственности государства; определение круга субъектов и оснований ответственности; определение видов юридической ответственности государства.

Научно-практическая значимость исследования. Теоретические положения и выводы, содержащиеся в диссертации, расширяют научные представления о сущности института юридической ответственности государства и могут найти применение в дальнейших исследованиях данной проблематики в теории государства и права, а также в отраслевых юридических науках.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется тем, что содержащиеся в работе выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы в правотворческой деятельности; в практической деятельности органов законодательной, судебной и исполнительной власти; в учебном процессе при изучении курсов «Теория государства и права», «Конституционное право», «Международное право» и спецкурсов, посвященных проблемам юридической ответственности и правонарушения.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и положения, содержащиеся в диссертационной работе, нашли отражение в девяти научных статьях, из которых две опубликованы в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ. Основные положения диссертации докладывались на Международной научной конференции «Татищевские чтения: актуальные про-

блемы науки и практики» (2005 г.), Международной научной конференции «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики» (2006 г.), Межрегиональной научно-практической конференции «Проблемы российского законодательства: история и современность» (2006 г.), Международной научной конференции «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики» (2007 г.). Теоретические выводы, полученные в ходе исследования, неоднократно обсуждались на заседаниях кафедры теории и истории государства и права Волжского университета им. В.Н. Татищева.

Работы диссертанта используются профессорско-преподавательским составом Волжского университета им. В.Н. Татищева при чтении курсов «Теория государства и права», «Проблемы теории государства и права», а также в научной и методической деятельности.

Структура работы обусловлена целями и задачами, а также логикой исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и библиографического списка.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Первая глава «Понятие и юридическая природа ответственности государства». Первый параграф «Понятие юридической ответственности». Анализ понятия юридической ответственности начинается с семантического значения слова «ответственность», которое не только в русском, но и в иностранных языках имеет два значения: ответственность за будущее и за прошлое поведение. При этом исходной абстракцией для определения юридической ответственности является родовое понятие социальной ответственности, которая выражается в двух аспектах: во-первых, ретроспективно, как применение санкции за прошлое поведение, противоречащее социальным нормам; во-вторых, как система, в которую входят взаимосвязи между людьми и коллективами, основанные на созидательном, позитивном отношении к деятельности, совершаемой в соответствии с потребностями общества.

Основным предметом научных споров при определении понятия юридической ответственности является признание ее как целостного правового явления,

включающего позитивный и негативный аспекты, или понимание ее исключительно как следствия правонарушения. Соискателем исследуются различные концепции в понимании негативного аспекта юридической ответственности, который определяется как: наказание; реализация санкции; мера государственного принуждения; реакция общества на правонарушение; юридическая обязанность; оценка и осуждение деятельности правонарушителя; государственно-принудительная форма реализации ответственности. Отмечаются положительные и спорные моменты каждой из концепций юридической ответственности и выделяются следующие признаки: нормативность; формальная определенность; юридическая обязанность, возникающая из правовой нормы и юридического факта правонарушения; обеспеченность государственным принуждением; осуждение (порицание) правонарушителя; претерпевание правонарушителем неблагоприятных последствий; реализация в конкретных охранительных отношениях ответственности; наличие процессуальной формы осуществления.

Однако абстрагирование от позитивного аспекта юридической ответственности обедняет ее содержание, влечет недооценку реальных возможностей юридической ответственности. Следует признать обоснованным, отражающим современный уровень развития законодательства и правовой теории, философской и социологической мысли выделение различных аспектов юридической ответственности, а именно негативного и позитивного.

Считаем, что юридическая ответственность, как и любой другой вид социальной ответственности, едина и включает в себя как ответственность за будущее поведение (позитивную ответственность), так и ответственность за прошлое противоправное поведение (негативную ответственность).

Диссертант отмечает, что позитивную ответственность рассматривают как осознание долга, правомерное поведение, применение мер поощрения и юридическую обязанность. Каждая из концепций позитивной юридической ответственности характеризует ее определенную грань, черту, но не охватывает в целом. В подтверждение юридического характера позитивной ответственности соиска-

телем анализируются внутригосударственные и международные нормативно-правовые акты, а также решения Конституционного Суда РФ.

Второй параграф «Определение понятия юридической ответственности государства». Для определения сущности юридической ответственности государства соискатель обращается к работам отечественных и зарубежных ученых, посвященных понятию государства и присоединяется к мнениям исследователей, определяющих государство как властно-политическую организацию общества, обладающую государственным суверенитетом, специальным аппаратом управления и принуждения, устанавливающую правовой порядок на определенной территории. При этом одним из элементов в современных правовых системах, позволяющих защитить права и свободы граждан и юридических лиц от возможных нарушений со стороны властных органов и их должностных лиц, является институт юридической ответственности государства. Нет никакого противоречия в том, что меры государственного принуждения применяются в отношении самого государства. Это лишь подчеркивает наличие в организации последнего ориентацию на построение и функционирование правового государства.

Соискателем анализируются нормативно-правовые акты, показывающие эволюционное развитие ответственности государства в законодательстве переходного периода. Указывается, что институт ответственности невозможен без двусторонности отношений. Нельзя возлагать на одну сторону только обязанности, а на другую - только права. Как гражданин, так и государство должны действовать в единой связи, обладать сравнительно одинаковым объемом ответственности.

Юридическая ответственность государства предусмотрена санкциями норм как публичного, так и частного права. В отраслях публичного права государство фигурирует как специальный субъект, обладающий специфическими правами и обязанностями, а в гражданском праве, основанном на принципе юридического равенства сторон, государство является равноправным субъектом. Государство может выступать субъектом как публично-правовой, так и ча-

ственноправовой ответственности. Юридическая ответственность в демократическом правовом государстве закрепляет волю народа и служит реальной гарантией против концентрации власти и злоупотребления ею.

Определяется, что юридическая ответственность государства может быть материальной, неимущественной, правовосстановительной. По отраслевой принадлежности она классифицируется на конституционную, гражданско-правовую и международную. Диссертантом анализируются особенности каждого из указанных видов ответственности.

Юридическую ответственность государства необходимо понимать в единстве негативного и позитивного аспектов. Негативный аспект реализуется в случае совершения государством, органом государственной власти или должностным лицом правонарушения. Позитивный аспект означает обязанность государства соблюдать и защищать права и законные интересы физических и юридических лиц. Позитивная юридическая ответственность государства реализуется в форме соблюдения, исполнения, использования и применения правовых норм, что находит свое выражение в его правомерной деятельности или правомерном поведении должностных лиц. Негативная ответственность государства выражается в несении им тех последствий, которые предусмотрены санкцией нарушенной нормы, восстановления прав граждан, юридических лиц, других государств, а также возмещения причиненного им ущерба.

Третий параграф «Соотношение юридической ответственности государства и юридической ответственности государственных органов». Органы государства являются составными элементами единого социального организма - государства. Система специальных органов государственной власти создается для реализации функций государственного управления, именно с деятельностью государственных органов общественное сознание и олицетворяет государство.

Автор, анализируя различные определения понятия органа государства приходит к выводу, что он характеризуется рядом специфических признаков: создается и действуют только на правовой основе; обладает определенной ком-

петенции; возможность издания им актов применения права; наличие публично-властных полномочий; имущественная обособленность; собственная структура и осуществление деятельности за счет государственной казны. Одним из самых важных признаков государственных органов является осуществление ими публичной власти от имени государства. Именно через деятельность органов государственной власти реализуются задачи и функции государства, т.к. государство является абстрактным понятием. В правоотношениях от имени государства выступает либо орган государственной власти, либо конкретное должностное лицо.

Органы государственной власти, действуя в рамках своей компетенции, выступают от имени государства, именно они являются выразителями государственной власти. Деятельность таких органов - это деятельность самого государства. Следовательно, в случае совершения органом государственной власти правонарушения государство несет негативную юридическую ответственность не за чужие, а за свои деяния. В таких случаях возникает ситуация, когда государство возлагает ответственность на самого себя, вынуждено выступать как бы против себя.

Однако в сфере международных отношений органы государства не могут выступать автономно, сами по себе и являться субъектами международных правонарушений. В отличие от внутригосударственного права, они не могут быть признаны независимыми субъектами международно-правовой ответственности. В сфере международных отношений действия органов государства юридически расцениваются как действия самого государства.

Исследуется проблема о присвоении государству деяний его органов *ultra vires*. В настоящее время превалирует мнение, согласно которому деяния органов *ultra vires* присваиваются государству во всех случаях, когда они связаны с их официальными функциями. Следовательно, можно сделать вывод, что если орган государственной власти, действуя под прикрытием своего официального статуса или используя служебные средства, причиняет определенный ущерб иностранному государству или его гражданам, то эти действия считаются дей-

ствиями государства, порождающими ответственность последнего. Ответственность виновных органов и их должностных лиц реализуется в уголовном, дисциплинарном (в отношении должностных лиц), административном и гражданско-правовом порядке.

Параграф четвертый «Соотношение юридической ответственности государства и юридической ответственности государственных служащих». Соискатель, анализируя понятие «государственный служащий» отмечает, что он осуществляет свою деятельность от имени государства, а также затрагивает проблему разграничения понятий «должностное лицо» и «государственный служащий».

Деятельность органов власти и их должностных лиц регулируется Конституцией РФ, федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации и иными нормативно-правовыми актами. Наряду с полномочиями, правами и обязанностями должностных лиц законодательством закрепляется их ответственность. Особую роль играют нормативно-правовые акты, определяющие правовой статус должностных лиц. В таких актах устанавливается компетенция, задачи, функции и права названных субъектов управления, а их обязанности сформулированы в самом общем виде. В то же время неопределенность должностных обязанностей и отсутствие четкого разграничения их с функциями, правами и задачами иных должностных лиц создает проблему в организации государственного управления, делает затруднительным процесс определения виновного должностного лица.

Необходимо учитывать, что государственный служащий, специально назначенный (избранный) для осуществления определенных функций государственного управления, не является самостоятельным лицом вовне, т.е. самостоятельным субъектом, отличным от органа государственной власти, от государства в целом, а представляет собой часть целого, т.е. часть системы государственного механизма. Отсюда можно сделать вывод, что действия должностных лиц - это действия государства, следовательно, ответственность, которую они несут за свои действия, является одновременно и ответственностью государства. Государство делегирует

должностным лицам свои полномочия и одновременно принимает на себя ответственность за их действия». Помимо этого, само «нарушение прав человека и гражданина должностным лицом - это противоправное деяние государства, которое формирует свой аппарат, подбирает кадры, контролирует их профессиональную пригодность, присваивает квалификационные и должностные разряды и т.д.¹

Ответственность государства должна предполагать также действие механизма материального возмещения вреда непосредственно виновными должностными лицами. Система реализации ответственности должна строиться на основе возмещения вреда государством с последующей обязанностью должностного лица компенсировать государству ущерб, причиненный его действиями.

Юридическая ответственность должностных лиц реализуется: во-первых, как позитивная ответственность, т.е. в соблюдении, исполнении и использовании правовых норм, что находит выражение в ответственной деятельности; во-вторых, как негативная, т.е. в претерпевании неблагоприятных последствий в случае совершения правонарушения.

В зависимости от характера правонарушения и санкции за его совершение негативная ответственность должностных лиц подразделяется на дисциплинарную, материальную, уголовную и административную. Основания и условия наступления каждого вида ответственности закреплены в отраслевом законодательстве. При этом правоотношения каждого из вышеперечисленных видов юридической ответственности подразумевают наличие индивидуального субъекта, а именно государственного служащего - носителя государственной власти. В случае привлечения его к ответственности государство отвечает не непосредственно, а опосредованно, путем порицания деятельности своих представителей.

Государство осуществляет свою деятельность через уполномоченных им должностных лиц. Поэтому в широком смысле юридическая ответственность государства может выражаться и через конституционную, гражданско-

¹ Радько Т.Н. Теория государства и права: Учеб. пособие. - М.: Российская академия адвокатуры, 2001.

правовую, административную, уголовную и дисциплинарную ответственность должностных лиц. Порицая их поведение, оно одновременно порицает и свою деятельность. Причем такая ответственность заключается именно в порицании, а не в лишении свободы и т.п. конкретного лица, который к тому моменту уже перестает быть государственным служащим.

Вторая глава «Основания юридической ответственности государства». Первый параграф «Формальные основания». Без наличия формального основания невозможно существование ни позитивного, ни негативного аспектов реализации юридической ответственности государства. Позитивная юридическая ответственность имеет в своей основе норму права, определяющую меру должного, социально полезного и одобряемого государством и обществом поведения.

Правовая норма выступает в качестве нормативной основы и является формальным основанием юридической ответственности. Юридическая ответственность всегда законодательно закреплена и четко регламентирована, без запрета того или иного деяния юридическая ответственность недопустима. Юридическая ответственность государства закреплена в ст. 53 Конституции РФ, нормах ГК РФ; что касается международно-правовой ответственности государства, то здесь главенствующую роль играют «Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния», принятые Генеральной Ассамблеей ООН в 2001 году.

В формальном основании юридической ответственности, с одной стороны, закрепляется свобода выбора вариантов поведения субъектами правоотношений, а с другой, оно одновременно связывает субъекта своими требованиями и ограничивает его поведение.

Ввиду расширения договорных отношений к числу формальных оснований необходимо отнести и гражданско-правовой договор, который в свою очередь основан на законе. При этом основаниями юридической ответственности могут быть лишь юридически действительные договоры, что относится как к гражданско-правовому, так и к международно-правовому договору. Предписания недей-

ствительных договоров не имеют юридической силы и поэтому не могут выступать в качестве формальных оснований юридической ответственности.

В вопросе о основаниях международно-правовой ответственности соискатель присоединяется к мнениям ученых, которые исходят из широкого понимания формальных оснований ответственности государства. К кругу формальных оснований юридической ответственности, помимо нормы права и договора, прилегают любые другие правомерные акты, предписания которых фиксируют юридически обязательные для государств правила поведения. К ним относятся, к примеру, решения судов, в том числе и международных, решения международных организаций, имеющие обязательную силу, а также отдельные односторонние акты государства. Государства должны соблюдать обязательства, которые вытекают из законных решений международных судов и международных третейских трибуналов. Законные решения международных организаций могут создавать обязательства для государств - членов этих организаций. В обоих случаях обязательства государств вытекают непосредственно из решений международного органа или международной организации, хотя обязательность этих решений в конечном счете проистекает из договора, создавшего международный орган или международную организацию.

Под односторонним международно-правовым актом, адресованным другим государствам, понимается акт, положения которого устанавливают юридически обязательные правила поведения для государства, его издавшего. Односторонние международно-правовые акты могут издаваться в форме деклараций, заявлений, нот, выступлений должностных лиц, посредством которых государство официально определяет конкретные правила или линию своего поведения и принимает на себя соответствующие обязательства.

Второй параграф «Фактические основания». Правонарушение - это фактическое основание ответственности, влекущее возникновение особой разновидности правоотношений. Это факт реальной действительности, который запускает весь механизм правоприменения, связанный с привлечением правонарушителя к юридической ответственности. Соискатель не согла-

сен с мнениями ученых-цивилистов, считающих основаниями юридической ответственности государства не правонарушение, а нарушение субъективного права. Невозможно нарушить субъективное право, не нарушив одновременно и объективное право.

Диссертант определяет следующие признаки правонарушения: деяние; противоправность; наличие последствий; предусмотренность за его совершение юридической ответственности; общественная опасность и виновность. Относительно общественной опасности соискатель придерживаемся мнения тех ученых, которые считают ее обязательным признаком любого правонарушения, а отличаются они характером и степенью общественной опасности.

Противоправное деяние может находить свое выражение в действии или бездействии. Сама противоправность обусловлена нарушением запретов, неисполнением позитивных обязываний или злоупотреблениями при реализации права. Конкретные противоправные деяния, совершаемые государством и его органами, очень обширны. Их примерный перечень приведен в ст. 2 ФЗ РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Этот перечень примерный и не отражает всего многообразия возможных противоправных деяний.

При определении гражданско-правовой противоправности деяний, совершаемых государством, необходимо иметь в виду, что сама ответственность может быть договорной и внедоговорной. В случае совершения государством и его органами гражданско-правовых правонарушений противоправность может заключаться в нарушении как норм гражданского права, так и положений договоров. Однако следует признать условность такого деления, т.к. договор всегда основывается на законе.

Международная противоправность может заключаться в нарушении международных обязательств. Противоправность международного правонарушения обусловлена наличием правил поведения, зафиксированных в международно-правовых обязательствах государств, и выражается в нарушении этих обязательств и, следовательно, прав других субъектов. Нарушение

международного обязательства является одновременно и нарушением права субъекта международного правоотношения, ибо каждому международному обязательству соответствует право другого субъекта международных отношений. Таким образом, мы еще раз подтверждаем тезис о том, что невозможно нарушить субъективное право, не нарушив права объективного.

Злоупотребление правом рассматривается как элемент противоправного деяния в определенных случаях. Имеется в виду случаи, когда злоупотребление тем или иным правом порождает международную ответственность.

Диссертант не согласен с мнениями ученых о том, что признак общественной опасности характерен только для преступлений и в принципе не применим к правонарушениям, совершаемым государством. Отечественная правовая доктрина длительное время исходит из формально-материального определения понятия правонарушения, где материальный признак как раз и представлен общественной опасностью. По меньшей мере нелогично утверждать об отсутствии общественной опасности у конституционных и международных правонарушений, которые могут затрагивать интересы не только отдельной личности, но и населения целой страны, а в отдельных случаях и мировой правопорядок в целом.

В обобщенном виде общественная опасность конституционных правонарушений заключается в дезорганизации общественных отношений, обеспечивающих народовластие; осуществление власти на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную; права и свободы человека и гражданина; верховенство Конституции; верховенство федерального законодательства над законодательством субъектов РФ; идеологическое и политическое многообразие и т.д.

В юридической литературе часто понятие общественной опасности подменяют наступлением вреда или неблагоприятных последствий правонарушения. Вред может носить материальный, физический, психический, моральный или политический характер. Вред в гражданско-правовом правонарушении включает в себя убытки (реальный ущерб и упущенная выгода, выраженные в денежной форме), а также моральный (неимущественный) вред.

Одним из признаков правонарушения выступает вина. Психическое отношение к своему поведению могут испытывать лишь физические лица, государство же, являясь, по сути, совокупностью органов государственной власти и должностных лиц, не обладает психикой, а поэтому не способно иметь психическое отношение к своим действиям. Именно поэтому применительно к такому субъекту гражданско-правовой ответственности, как государство, вина определяется психическим отношением к содеянному и его результатам должностного лица, выступавшего от имени государства. Исключением из общего правила о вине являются случаи ответственности государства независимо от вины, предусмотренные п. 1 ст. 1070 ГК РФ, а именно причинение вреда незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. Положение о безвиновной ответственности государства в данных случаях можно объяснить особым видом осуществления государственной власти.

Правонарушение, совершаемое государством - это общественно опасное противоправное деяние самого государства, его органов или должностных лиц, за совершение которого предусмотрена юридическая ответственность. Исходя из узкой трактовки юридической ответственности государства фактическим основанием выступают международно-правовые, гражданско-правовые и конституционные правонарушения. При включении в перечень субъектов конкретных носителей государственной власти - должностных лиц фактическим основанием могут являться административные, дисциплинарные, уголовные и иные разновидности правонарушений.

Третья глава «Виды юридической ответственности государства». Первый параграф «Конституционная ответственность государства». Сущность конституционной ответственности состоит в закреплении принципов правового функционирования органов государственной власти и их должностных лиц, а также мер ответственности за их нарушение. Соискатель не согласен с учеными, определяющими конституционную ответственность как политико-правовое и морально-правовое явление. При таком подходе

происходит смещение конституционной ответственности с иными видами юридической ответственности. Диссертантом анализируются решения Конституционного Суда РФ, подчеркивающие позитивный аспект конституционной ответственности. Основным назначением конституционной ответственности является регулирование общественных отношений, обеспечение незыблемости принципов народовластия и верховенства Конституции, а также защита прав и свобод человека и гражданина. И только в случае совершения субъектом конституционной ответственности правонарушения наступает негативная юридическая ответственность.

Отмечается, что субъекты конституционной ответственности могут быть как индивидуальными, так и коллективными. К индивидуальным субъектам конституционной ответственности относятся: Президент РФ, члены Федерального Собрания, главы субъектов РФ, члены Конституционного Суда, Уполномоченный по правам человека, члены Правительства, Председатель Счетной палаты и его заместитель, Генеральный прокурор, депутаты законодательных органов субъектов РФ. К коллективным субъектам конституционной ответственности относятся: Правительство РФ, Государственная Дума, Совет Федерации, субъекты РФ, исполнительные и законодательные органы субъектов РФ.

По мнению автора к мерам конституционной ответственности относятся приостановление или досрочное прекращение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации; отстранение от должности высших должностных лиц государства и субъектов Федерации. К числу последней разновидности мер можно отнести: отрешение Президента от должности, отставку Правительства и отдельных министров, Генерального прокурора, отзыв депутата представительного органа субъекта РФ, выражение недоверия Правительству РФ, роспуск Государственной Думы, досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ, вынесение

предупреждения законодательному органу или руководителю субъекта РФ, прекращение полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, досрочное прекращение полномочий Уполномоченного по правам человека, освобождение от должности Председателя Счетной палаты, его заместителя и аудиторов.

Специфика конституционной ответственности государства, его органов и должностных лиц заключается в том, что она связана не с компенсацией материального ущерба (как в гражданском праве), а с устранением недолжного поведения, возвращением в первоначальное положение, принятием мер по обеспечению осуществления конституционных прав и свобод, и выражается в различных организационных мерах.

Второй параграф «Гражданско-правовая ответственность государства». Соискатель не согласен с учеными, которые исходят из ретроспективного понимания гражданско-правовой ответственности. Основополагающими принципами гражданско-правового регулирования выступает разумность и добросовестность участников гражданского оборота. Разумное и добросовестное осуществление субъектами, гражданско-правовых отношений, в том числе и государством, предоставленных им прав и свобод является одним из проявлений позитивного аспекта юридической ответственности.

Гражданский кодекс РФ закрепляет равноправие государства с иными участниками гражданских отношений - гражданами и юридическими лицами. В первую очередь это означает отказ государства от своих властных полномочий в отношении других участников и подчинение общим принципам гражданского права.

Отмечается, что гражданско-правовая ответственность государства характеризуется такой особенностью как невозможность применения правила о порядке создания и прекращения юридических лиц, в то же время гражданско-правовые сделки с участием публично-правовых образований, напротив, по общему правилу (при отсутствии специальных изъятий) подчи-

няются нормам о сделках с участием юридических лиц, хотя эти субъекты юридическими лицами не являются.

Государство, являясь главным регулятором различных, в том числе имущественных, отношений, само определяет правосубъектность, как свою, так и своих контрагентов, ее содержание и пределы. Участвуя в гражданско-правовых отношениях, оно должно соблюдать им же установленные правила, обусловленные самой природой регулируемых отношений. Им не могут использоваться властные прерогативы для того, чтобы произвольно менять в своих интересах гражданско-правовые нормы или навязывать контрагентам свою волю, иначе имущественный оборот не сможет нормально функционировать, а необходимая ему частноправовая форма будет разрушена.

При определении видов гражданско-правовой ответственности государства используется такой критерий, как наличие либо отсутствие договорных обязанностей в отношениях между сторонами. На основании чего выделяются два вида гражданско-правовой ответственности государства: внедоговорная (деликтная) и договорная.

Принцип возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц, на сегодняшний день является одним из важнейших условий развития общества. Если во всех иных случаях причинения вреда стороны (причинитель и потерпевший) характеризуются взаимным равноправием, то здесь равноправие сторон исключается в силу того, что административное управление - это государственно-властная деятельность, осуществляемая посредством односторонних властных предписаний, исходящих от государственного органа или его отдельных должностных лиц. Диссертантом анализируются основания наступления деликтной гражданско-правовой ответственности государства. При этом отмечаются наиболее спорные моменты и указывается зависимость возмещения ущерба от наличия средств в бюджете.

Указывается, что на практике существование специальных правовых режимов часто вызывает неравенство сторон договорных отношений с участием государства. В частности, в случаях, установленных законом, заключение контракта на поставку для государственных нужд является обязательным для другой стороны договора. Налицо нарушение субъективного гражданского права поставщика, вытекающего из основополагающего принципа свободы договора. Соискателем анализируется гражданское законодательство и выявляются случаи нарушения принципа равноправия сторон в договорах, с участием государства. Особое внимание уделяется договору поставки товаров для государственных нужд.

Автор делает вывод, что в законодательстве о договорных отношениях с участием публично-правовых образований ответственность контрагента государства детально регламентирована, а санкции за невыполнение государственного контракта закреплены более жесткие по сравнению с санкциями за нарушение иных договоров. В то же время ответственность государственного заказчика четко не определена, специальные санкции не установлены, более того, имеются послабления.

Третий параграф «Международно-правовая ответственность государства». Международно-правовая ответственность государств и других субъектов международного права получила закрепление в Уставе ООН; в конвенциях, запрещающих геноцид, апартеид, расовую дискриминацию; в многочисленных конвенциях, направленных на защиту окружающей среды (морского, воздушного и космического пространства, животного и растительного мира, Антарктики и др.) и регламентирующих использование источников повышенной опасности и др. Комиссия Генеральной Ассамблеи ООН в 2001 году утвердила «Статьи об ответственности государства за международно-противоправные деяния».

Соискатель исходит из двухаспектного понимания юридической ответственности в целом и международно-правовой ответственности государства в частности в подтверждение чего анализирует многочисленные междуна-

родные нормативно-правовые акты. Объективной предпосылкой существования позитивной ответственности государств является их потребность в управлении своими взаимоотношениями, что достигается путем установления системы правовых норм, закрепляющих правила взаимодействия, без которых было бы невозможно нормальное функционирование международных отношений. Субъективной предпосылкой ответственности государства является свобода воли.

Ответственность за нарушение предписаний норм права всегда связана с отрицательными последствиями как для государств, пострадавших от нарушения, так и для государства, совершившего это нарушение. Она порождается неправомерным поведением государства, имевшим место в прошлом и создающим угрозу для международного сообщества, и носит негативный характер. Негативная ответственность государства является существенным элементом механизма регулирования международных отношений. Однако основную роль в функционировании этого механизма играет ответственность позитивная.

Таким образом, являясь важнейшим и наиболее эффективным правовым средством обеспечения норм международного права, международно-правовая ответственность заключается в обязанности ее субъекта соблюдать предписания действующих международно-правовых норм и обязательств, а в случае совершения правонарушения обязанность восстановить нарушенные права, компенсировать причиненный ущерб и понести иные неблагоприятные последствия.

Помимо государств, международных организаций и иных субъектов международного права, возможностью привлечения своего государства к ответственности обладает и гражданин. Тем самым он может не только на национальном, но и на международном уровне, посредством международных инстанций, реализовать свое право на защиту.

Согласно смысла «Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния», государство привлекается к негативной

международно-правовой ответственности в следующих случаях: совершения международно-противоправного деяния; оказания влияния на зависимое государство или принуждения другого государства совершить международно-противоправное деяние; содействия в совершении другим государством международно-противоправного деяния.

Касаясь проблемы вины государства как элемента общего состава международного правонарушения, можно говорить о единстве международной практики в этой области: невиновное поведение государства не составляет международного правонарушения и не влечет за собой юридической ответственности государств. Однако существуют и исключения из данного правила, которые анализируются соискателем.

В зависимости от специфики неблагоприятных последствий, возлагаемых на государство-правонарушителя, выделяют материальные и нематериальные формы ответственности. К формам нематериальной ответственности государства можно отнести ресторации, сатисфакции, а к формам материальной ответственности - реституции, субституции и репарации.

В **заключении** подводятся основные итоги исследования, делаются теоретические выводы и обобщения.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства Образования и науки РФ, для публикаций по кандидатским и докторским диссертациям

1. *Романова, В.В.* Некоторые вопросы гражданско-правовой ответственности государства [Текст] / В.В. Романова // Вестник Самарского государственного экономического университета «Актуальные проблемы правоведения». – Самара, 2006. № 8 (26). – 0,5 п.л.

2. *Романова, В.В.* О договорной и внедоговорной ответственности государства [Текст] / В.В. Романова // Право и политика. – М., 2007. № 4. – 0,4 п.л.

Статьи в иных изданиях

3. *Романова, В.В.* Об особой актуальности проблемы юридической ответственности государства [Текст] / В.В. Романова // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева Сер. «Юриспруденция». Вып. 45. – Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2004. – 0,2 п.л.

4. *Романова, В.В.* Об определении понятия юридической ответственности государства [Текст] / В.В. Романова // Материалы Международной научной конференции «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики». Ч. 1: Правоотношения и юридическая ответственность. - Тольятти : Изд-во ВУиТ, 2005. – 0,4 п.л.

5. *Романова, В.В.* Соотношение юридической ответственности государства и юридической ответственности государственных органов [Текст] / В.В. Романова // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева Сер. «Юриспруденция». Вып. 53. – Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2006. – 0,2 п.л.

6. *Романова, В.В.* О гражданско-правовой ответственности государства [Текст] / В.В. Романова // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева Сер. «Юриспруденция». Вып. 60. – Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2006. – 0,7 п.л.

7. *Романова, В.В.* Деликтная ответственность как вид гражданско-правовой ответственности государства [Текст] / В.В. Романова // Материалы Международной научной конференции «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики». Ч. 2: Правоотношения и юридическая ответственность. - Тольятти : Изд-во ВУиТ, 2006. – 0,3 п.л.

8. *Романова, В.В.* Договорная ответственность государства [Текст] / В.В. Романова // Материалы первой научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменения». - Самара : Изд-во «Универс-Груп», 2007. – 0,3 п.л.

9. *Романова, В.В.* О международно-правовой ответственности государства [Текст] / В.В. Романова // Материалы Международной научной конференции «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики». Правоотношения и юридическая ответственность. - Тольятти : Изд-во ВУиТ, 2007. – 0,2 п.л.